



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 144/2024
van 28 november 2024
Rolnummer : 8110**

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 57 van de wet van 3 december 2017 « tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit », gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 8 november 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 november 2023, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Is artikel 57 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit bestaanbaar met artikel 30 van de Grondwet, in zoverre het het bepalen van het taalgebruik in procedures voor de Gegevensbeschermingsautoriteit (zoals het bepalen van de behoeften die eigen zijn aan een zaak, welke behoeften in rekening gebracht worden, volgens welke criteria behoeften ten opzichte van elkaar afgewogen worden, het bepalen van een beleid over taalgebruik, enzovoort) overlaat aan de Gegevensbeschermingsautoriteit zelf ?

2. Is artikel 57 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 30 van de Grondwet, doordat zij een verschil in behandeling in het leven roept tussen enerzijds personen betrokken in een administratieve procedure voor de Gegevensbeschermingsautoriteit, die sancties – waaronder administratieve boetes – kan opleggen en de proceduretaal discretionair kan bepalen en wijzigen op grond van hogervermelde bepaling en anderzijds personen betrokken in een administratieve procedure voor de Mededingingsautoriteit, die sancties – waaronder

administratieve boetes – kan opleggen maar waarbij specifieke wettelijke regels inzake de proceduretaal en de wijziging ervan werden vastgelegd in artikel IV.92 WER en in de Taalwet Bestuurszaken ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de FOD Financiën, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Frederic Debusseré, mr. Geert Somers en mr. Bernd Fiten, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Gegevensbeschermingsautoriteit, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Elke Cloots, mr. Joos Roets en mr. Claire Buggenhoudt, advocaten bij de balie van Antwerpen;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jürgen Vanpraet, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen.

Bij beschikking van 17 juli 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Katrin Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de Ministerraad om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 25 september 2024 de dag van de terechtzitting bepaald op 23 oktober 2024.

Op de openbare terechtzitting van 23 oktober 2024 :

- zijn verschenen :

. mr. Frederic Debusseré, voor de FOD Financiën;

. mr. Elke Cloots, tevens *loco* mr. Joos Roets en mr. Claire Buggenhoudt, voor de Gegevensbeschermingsautoriteit;

. mr. Jürgen Vanpraet, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Katrin Jadin verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeshil*

Op 23 maart 2022 heeft Marleen Coppens in het Nederlands een klacht ingediend bij de Gegevensbeschermingsautoriteit tegen de Federale Overheidsdienst Financiën. Die klacht werd op 29 maart 2022 in het Nederlands ontvankelijk verklaard door de eerstelijnsdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit en op 19 april 2022, eveneens in het Nederlands, *prima facie* gegrond verklaard door de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Op 2 mei 2022 verzocht de Federale Overheidsdienst Financiën in het Nederlands de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit de klacht verder ten gronde te behandelen. In het kader van die behandeling ten gronde heeft de Geschillenkamer op 8 december 2022 een conclusiekalender gestuurd naar de partijen waarin in het Nederlands staat vermeld dat een verweerder binnen een termijn van veertien dagen bezwaar kan maken tegen de behandeling van de zaak in het Nederlands. Bij een brief van 19 december 2022 heeft Marleen Coppens in het Nederlands verzocht om de proceduretaal te wijzigen naar het Frans aangezien haar Nederlandstalige raadsman inmiddels is opgevolgd door een Franstalige advocaat. De Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit is op 22 december 2022 ingegaan op dat verzoek.

Nadat de Federale Overheidsdienst Financiën tegen die beslissing een beroep had ingesteld bij het Hof van Beroep te Brussel, sectie Marktenhof (hierna : het Marktenhof), en nadat het Marktenhof bij een arrest van 8 maart 2023 de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 22 december 2022 had geschorst, heeft de Geschillenkamer bij een brief van 28 maart 2023 meegedeeld dat zij haar beslissing intrekt. In dezelfde brief geeft zij evenwel te kennen dat zij de wijziging van de proceduretaal naar het Frans handhaaft.

De Federale Overheidsdienst Financiën heeft op 11 april 2023 bij het Marktenhof een beroep ingesteld tegen die laatste beslissing. Vooraleer ten gronde uitspraak te doen, acht het Marktenhof het noodzakelijk om de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van de Federale Overheidsdienst Financiën

A.1. De Gegevensbeschermingsautoriteit voert aan dat de memorie van de Federale Overheidsdienst Financiën uit de debatten moet worden geweerd. Volgens haar beschikt de Federale Overheidsdienst Financiën, die deel uitmaakt van de federale uitvoerende macht, niet over een legitiem functioneel belang om in rechte aan te voeren dat een wetsebepaling die afkomstig is van de federale wetgever, ongrondwettig is.

Ten aanzien van de prejudiciële vragen

Wat betreft de draagwijdte van de prejudiciële vragen

A.2. De Ministerraad voert aan dat het Hof zijn onderzoek van de prejudiciële vragen dient te beperken tot de hypothese die zich voordoet in het bodemgeshil, zijnde de hypothese van een klager die in het Nederlands een klacht indient bij de Gegevensbeschermingsautoriteit en die later in de procedure voor de Geschillenkamer nog met succes kan vragen dat de procedure wordt gevoerd in het Frans.

A.3. De Gegevensbeschermingsautoriteit doet gelden dat het Hof rekening dient te houden met de gevolgen die de uitspraak heeft op alle procedures voor de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

A.4.1. De Federale Overheidsdienst Financiën is van oordeel dat artikel 57 van de wet van 3 december 2017 « tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit » (hierna : de wet van 3 december 2017) niet bestaanbaar is met artikel 30 van de Grondwet. Hij zet uiteen dat krachtens artikel 30 van de Grondwet het taalgebruik door de wetgever moet worden geregeld en dat de wetgever in geen geval de regeling, individueel of reglementair, van het taalgebruik mag overlaten aan een administratieve overheid zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit. Artikel 57 van de wet van 3 december 2017 laat de Gegevensbeschermingsautoriteit evenwel volledig vrij om het taalgebruik in procedures voor de Geschillenkamer te regelen. Zij mag de taal immers discretionair bepalen naargelang van de behoeften die eigen zijn aan de zaak. De wetgever heeft die appreciatiemarge niet verder ingeperkt door bijvoorbeeld te bepalen met welke behoeften rekening moet worden gehouden en hoe die behoeften tegen elkaar moeten worden afgewogen. Bijgevolg is de in het geding zijnde bepaling ook onvoldoende nauwkeurig, duidelijk en voorzienbaar voor de rechtzoekende. De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft daarop zelf in strijd met artikel 30 van de Grondwet een beleid ontwikkeld dat zij in feite als reglement hanteert. Het feit dat er soortgelijke bepalingen bestaan voor rechtscolleges doet aan het voorgaande ook geen afbreuk aangezien de Gegevensbeschermingsautoriteit geen rechtscollege is en het niet vaststaat dat die bepalingen bestaanbaar zijn met artikel 30 van de Grondwet.

A.4.2. Volgens de Federale Overheidsdienst Financiën heeft die ongrondwettigheid tot gevolg dat het taalgebruik in procedures voor de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit uitsluitend wordt geregeld door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna : de Bestuursstaalwet). Aangezien in het bodemgeschil de klaagster een particulier is die in het Nederlands een klacht heeft ingediend, is meer bepaald artikel 41, § 1, van de Bestuursstaalwet van toepassing.

A.5.1. De Ministerraad voert allereerst aan dat het verwijzende rechtscollege uitgaat van een verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling. Artikel 57 van de wet van 3 december 2017 geeft de Gegevensbeschermingsautoriteit geen totale vrijheid om het taalgebruik in de procedures voor de Geschillenkamer te regelen en om ter zake een beleid te voeren. De Gegevensbeschermingsautoriteit moet immers de artikelen 40 tot 45 van de Bestuursstaalwet toepassen en mag maar een beroep doen op de in het geding zijnde bepaling in zoverre de toepassing van die bepalingen van de Bestuursstaalwet leidt tot een conflict waarbij meer dan één landstaal van toepassing is. De in het geding zijnde bepaling is een aanvullende regel ten aanzien van de Bestuursstaalwet. Zij is geen *lex specialis*. In het bodemgeschil leidt de toepassing van de Bestuursstaalwet niet tot een conflict waardoor artikel 57 van de wet van 3 december 2017 geen toepassing vindt. De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft in strijd met artikel 41, § 1, van de Bestuursstaalwet de proceduretaal gewijzigd naar het Frans.

A.5.2. Volgens de Ministerraad is artikel 57 van de wet van 3 december 2017 bovendien uitsluitend in de voormelde interpretatie bestaanbaar met artikel 30 van de Grondwet. De Gegevensbeschermingsautoriteit kan dan immers slechts uitzonderlijk en in een individueel geval een taalkeuze maken, namelijk wanneer de toepassing van de Bestuursstaalwet leidt tot een situatie waar meerdere landstalen van toepassing zijn. Te dezen doet die situatie zich evenwel niet voor.

A.6.1. De Gegevensbeschermingsautoriteit wijst in de eerste plaats erop dat artikel 57 van de wet van 3 december 2017 een *lex specialis* is ten opzichte van de Bestuursstaalwet. De wetgever wilde op die manier de Gegevensbeschermingsautoriteit naar het voorbeeld van de Mededingingsautoriteit de nodige flexibiliteit geven om de proceduretaal te bepalen naargelang van de behoeften van de zaak. De Bestuursstaalwet vormt een te strak keurslijf dat niet geschikt is voor de procedures die worden gevoerd bij de Gegevensbeschermingsautoriteit.

A.6.2. Vervolgens voert de Gegevensbeschermingsautoriteit in hoofdorde aan dat artikel 57 van de wet van 3 december 2017 bestaanbaar is met artikel 30 van de Grondwet. Volgens haar verbiedt artikel 30 van de Grondwet niet dat een rechtscollege of een administratieve overheid ertoe wordt gemachtigd in individuele zaken discretionair de taal te bepalen op grond van wettelijke criteria zoals de behoeften die eigen zijn aan de zaak. Het wettigheidsbeginsel in artikel 30 van de Grondwet heeft uitsluitend betrekking op een reglementair optreden. Aangezien de in het geding zijnde bepaling geen machtiging bevat om reglementair op te treden, is er bijgevolg geen sprake van een schending. Voorts verzet artikel 30 van de Grondwet zich evenmin tegen een taalregeling waarbij één taal wordt gehanteerd in een procedure of een onderzoek. De individuele taalvrijheid kan worden beperkt in functie van de goede rechtsbedeling.

A.6.3. In ondergeschikte orde werpt de Gegevensbeschermingsautoriteit op dat het Hof hoogstens een ongrondwettige lacune kan vaststellen die door de wetgever moet worden opgevuld. Een eventuele ongrondwettigheid kan immers op verschillende manieren worden verholpen. Daarenboven vereist artikel 30 van de Grondwet uitdrukkelijk de tussenkomst van de wetgever.

In geen geval kan volgens de Gegevensbeschermingsautoriteit de zienswijze van de Ministerraad worden gevolgd volgens welke artikel 57 van de wet van 3 december 2017 in samenhang moet worden gelezen met de artikelen 40 tot 45 van de Bestuursstaalwet. Allereerst was het de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever om het strakke keurslijf van de Bestuursstaalwet niet van toepassing te maken op de Gegevensbeschermingsautoriteit. Daarenboven is dat strakke keurslijf van de Bestuursstaalwet niet afgestemd op tegensprekelijke procedures met meerdere partijen, waardoor het efficiënte en coherente procedureverloop zou worden ondermijnd en het rechtszekerheidsbeginsel en het materiële wettigheidsbeginsel, vervat in artikel 30 van de Grondwet, zouden worden geschonden. Daar de Bestuursstaalwet geen enkele ruimte laat om rekening te houden met de reële procedurele noden van de betrokken partijen, dreigen ook de rechten van verdediging in het gedrang te komen. Tot slot riskeren beslissingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit door de onzekere taalregeling waarin de Bestuursstaalwet voorziet en de strenge sancties die de Bestuursstaalwet bevat, stelselmatig nietig te worden verklaard door het Marktenhof. Een dergelijke rechtsonzekerheid is niet bestaanbaar met de volle werking van de Unierechtelijke bepalingen inzake gegevensbescherming en het vrij verkeer.

A.6.4. Ten slotte, in meest ondergeschikte orde, verzoekt de Gegevensbeschermingsautoriteit om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

« Dienen artikel 8, leden 1 en 3, en artikel 41, leden 1 en 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 51, leden 1 en 2, artikel 57, lid 1, *a*) en *f*), en lid 2, artikel 58, lid 2, artikel 77 en artikel 78, lid 1, AVG, en de artikelen 20, 21, 45, 49, 56 en 63 VWEU, aldus te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van een nationale taalregeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die op absolute wijze belet dat een nationale toezichthoudende autoriteit in de zin van de AVG een andere taal dan de taal van de klacht als proceduretaal hanteert, en waarvan de concrete eisen in de context van procedures voor die nationale toezichthoudende autoriteit bovendien onduidelijk zijn, en dit op straffe van door de rechter ambtshalve aan te voeren nietigheid van alle procedurestukken die in de verkeerde taal zijn opgesteld? ».

Wat betreft de tweede prejudiciële vraag

A.7.1. De Ministerraad doet opnieuw in de eerste plaats gelden dat het verwijzende rechtscollege uitgaat van een verkeerde interpretatie in zoverre het heeft geoordeeld dat de Gegevensbeschermingsautoriteit de taal volledig vrij kan regelen. Artikel 57 van de wet van 3 december 2017 moet immers in samenhang worden gelezen met de artikelen 40 tot 45 van de Bestuursstaalwet. Slechts indien de toepassing van die bepalingen tot een taalconflict aanleiding geeft, mag de Gegevensbeschermingsautoriteit de taal volgens de behoeften van de zaak bepalen.

A.7.2. Vervolgens werpt hij op dat artikel 57 van de wet van 3 december 2017 in die interpretatie het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schendt. In die interpretatie is er geen verschil in behandeling tussen de klager die een klacht heeft ingediend bij de Gegevensbeschermingsautoriteit en de klager die een klacht heeft ingediend bij de Mededingingsautoriteit. Geen van beiden beschikt namelijk over de mogelijkheid om de wijziging van de proceduretaal te vragen. Dat geldt des te meer indien de proceduretaal de taal is waarin de klacht is opgesteld. Daarenboven zijn de in het geding zijnde categorieën van personen niet vergelijkbaar. De Mededingingsautoriteit kan uitsluitend administratieve boetes opleggen aan de betrokken ondernemingen en ondernemingsverenigingen, terwijl de bevoegdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet is beperkt tot die categorieën van personen. Minstens, in zoverre er toch een verschil in behandeling zou bestaan tussen vergelijkbare categorieën van personen, vormt dat verschil in personeel toepassingsgebied een redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling dat desgevallend op een objectief criterium berust, zijnde de finaliteit van de zaak en de betrokken personen.

A.8. De Gegevensbeschermingsautoriteit herhaalt allereerst dat de Bestuursstaalwet niet van toepassing is op procedures voor de Gegevensbeschermingsautoriteit. Vervolgens werpt zij op dat de in het geding zijnde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn. Het gaat om volkomen verschillende overheidsinstanties die opgericht zijn om de naleving te waarborgen van verschillende regelgevingen. De

Gegevensbeschermingsautoriteit ziet toe op de naleving van het gegevensbeschermingsrecht dat tot doel heeft een grondrecht te beschermen, terwijl de Mededingingsautoriteit het mededingingsrecht toepast dat in principe geen betrekking heeft op een grondrecht. Tot slot merkt zij op dat het verschil in behandeling hoe dan ook op een objectief criterium berust, zijnde de instantie waarvoor de procedure plaatsvindt, en redelijk verantwoord is. De doelstelling om de proceduretaal vast te stellen overeenkomstig de behoeften die eigen zijn aan de zaak is legitiem en het in het geding zijnde verschil in behandeling heeft geen onevenredige gevolgen daar de rechten van de betrokken partijen niet op onevenredige wijze worden beperkt. Een partij die zich door de taalkeuze benadeeld voelt, kan bovendien een beroep instellen bij het Marktenhof, dat met volle rechtsmacht oordeelt.

A.9. De Federale Overheidsdienst Financiën gedraagt zich wat de tweede prejudiciële vraag betreft, naar de wijsheid van het Hof.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.10. Indien het Hof zou oordelen dat artikel 57 van de wet van 3 december 2017 ongrondwettig is, verzoekt de Gegevensbeschermingsautoriteit het Hof om de gevolgen te handhaven totdat de wetgever een nieuwe taalregeling heeft aangenomen. De handhaving is volgens haar nodig om de rechtszekerheid te vrijwaren en om de daadwerkelijke handhaving van de regels inzake gegevensbescherming niet in het gedrang te brengen.

A.11. De Federale Overheidsdienst Financiën is van mening dat de gevolgen niet mogen worden gehandhaafd voor de door hem bestreden beslissing, voor de toekomstige procedures die bij de Gegevensbeschermingsautoriteit worden ingesteld, alsook voor alle bij de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit ingestelde procedures waarin nog geen beslissing over het taalgebruik is genomen. Het kan namelijk niet de bedoeling zijn dat de Federale Overheidsdienst Financiën in het bodemgeschil en in eventuele toekomstige procedures geen voordeel haalt uit de vastgestelde ongrondwettigheid. Daarenboven heeft de vaststelling van de ongrondwettigheid niet tot gevolg dat er geen wettelijke taalregeling is aangezien de Bestuursaalwet bij gebreke aan een afwijkende regeling van toepassing is. Tot slot merkt hij op dat de wet van 25 december 2023 « tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit » niet in een nieuwe taalregeling voorziet.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de regeling van de proceduretaal door de Gegevensbeschermingsautoriteit.

B.2.1. Het in het geding zijnde artikel 57 van de wet van 3 december 2017 « tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit » (hierna : de wet van 3 december 2017), dat zowel betrekking heeft op de procedure voor de inspectiedienst als op de procedure voor de Geschillenkamer, bepaalt :

« De Gegevensbeschermingsautoriteit hanteert de taal waarin de procedure wordt gevoerd naar gelang van de behoeften die eigen zijn aan de zaak ».

B.2.2. Luidens de memorie van toelichting is voor die taalregeling gekozen « naar het voorbeeld van de Mededingingsautoriteit » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2648/001, p. 39).

B.2.3. Het taalgebruik in procedures voor de Mededingingsautoriteit werd op dat ogenblik geregeld in artikel IV.83 van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 3 april 2013 « houdende invoeging van boek IV ‘ Bescherming van de mededinging ’ en van boek V ‘ De mededinging en de prijsevoluties ’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek IV en aan boek V en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek IV en aan boek V, in boek I van het Wetboek van economisch recht ».

Artikel IV.83 van het Wetboek van economisch recht bepaalde :

« Het onderzoek wordt gevoerd en het ontwerp van beslissing wordt opgesteld in de taal van het Gewest waarin de onderneming die het voorwerp van het onderzoek is, gevestigd is. Gaat het om meerdere ondernemingen, dan wordt de taal gebruikt van het Gewest waarin de meerderheid van die ondernemingen gevestigd is. In geval van pariteit wordt gebruik gemaakt van een van de in België gesproken talen naar gelang van de behoeften die eigen zijn aan de zaak.

Is de onderneming in het Brusselse Gewest gevestigd, dan wordt de taal, Nederlands of Frans, gekozen door de klager of door het orgaan dat het onderzoek initieel vordert.

De onderneming die het voorwerp van het onderzoek is en die in het Brusselse Gewest gevestigd is, kan evenwel vragen dat het onderzoek gevoerd wordt en de rechtspleging voortgezet wordt in de andere taal, Frans of Nederlands. De beslissing over de wijziging van de proceduretaal wordt genomen door de auditeur-generaal. Tegen zijn beslissing kan door de betrokken onderneming of ondernemingsvereniging hoger beroep worden aangetekend bij de voorzitter binnen drie werkdagen na de kennisgeving van de beslissing. Hij hoort de betrokken onderneming of ondernemingsvereniging, evenals de auditeur generaal of de door hem gemachtigde auditeur binnen vijf werkdagen na ontvangst van het beroep, en spreekt zich uit binnen de vijf werkdagen na de partijen gehoord te hebben. Tegen deze beslissing is geen hoger beroep mogelijk ».

Thans wordt het taalgebruik in procedures voor de Mededingingsautoriteit geregeld in artikel IV.92 van het Wetboek van economisch recht, dat bepaalt :

« § 1. Onverminderd paragraaf 3, wordt het onderzoek gevoerd en wordt de zaak beslist in de taal van het taalgebied waarin de onderneming of de ondernemingsvereniging die het

voorwerp is van het onderzoek, haar zetel of, in het geval van een buitenlandse onderneming of ondernemingsvereniging, een inrichting heeft.

Ingeval de onderneming of de ondernemingsvereniging haar zetel heeft in het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad of geen inrichting heeft in België, wordt de taal, Nederlands of Frans, gekozen door de auditeur. De onderneming of de ondernemingsvereniging heeft evenwel het recht te verkrijgen dat het onderzoek wordt gevoerd en de zaak wordt beslist in de andere taal. Het verzoek tot taalwijziging wordt, op straffe van niet-ontvankelijkheid, schriftelijk ingediend bij de auditeur ten laatste tien werkdagen na de eerste dag van de huiszoeking, of, ingeval er geen huiszoeking is, tien werkdagen na ontvangst van het eerste verzoek om inlichtingen. De taalwijziging geldt enkel voor de toekomst.

Ingeval meerdere ondernemingen en ondernemingsverenigingen het voorwerp zijn van het onderzoek bij de opening ervan, wordt de taal gebruikt van het taalgebied waarin de meerderheid van die ondernemingen en ondernemingsverenigingen hun zetel, respectievelijk hun inrichting, hebben. Voor de ondernemingen en ondernemingsverenigingen die hun zetel in het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad of die geen inrichting hebben, wordt voor het bepalen van deze meerderheid de overeenkomstig het tweede lid bepaalde taal in rekening genomen. In geval van pariteit wordt gebruik gemaakt van het Nederlands of het Frans naar keuze van de auditeur.

§ 2. Onverminderd paragraaf 3 worden alle akten, schriftelijke opmerkingen, documenten en beslissingen die in het kader van de procedure van onderzoek en beslissing worden opgesteld door de auditeur, de auditeur-generaal, het Mededingingscollege, de betrokken partijen, de aanmeldende partijen alsmede de derden die worden gehoord door het Mededingingscollege, opgesteld in de bij toepassing van paragraaf 1 bepaalde taal.

§ 3. De volgende bijzondere regels gelden met betrekking tot het taalgebruik :

1° de natuurlijke personen worden ondervraagd in en gebruiken voor al hun mondelinge en schriftelijke verklaringen en schriftelijke opmerkingen het Nederlands, het Frans of het Duits naar hun keuze of een taal die de auditeur of de voorzitter van het Mededingingscollege hen toestaat te gebruiken tijdens respectievelijk het onderzoek en de procedure voor het Mededingingscollege;

2° de Belgische Mededingingsautoriteit maakt de onderdelen van de grieven en van het voorstel van beslissing die in het bijzonder op een natuurlijke persoon betrekking hebben, over in het Nederlands, het Frans of het Duits, volgens de taalkeuze van die persoon;

3° de klachten worden opgesteld in de taal van het taalgebied waar de zetel, de inrichting of de woonplaats van de klager gevestigd is of, in het geval de klager geen zetel, inrichting of woonplaats heeft in België, in het Nederlands of het Frans naar keuze van de klager;

4° de verzoeken om voorlopige maatregelen worden opgesteld in de taal van het taalgebied waar de ondernemingen en ondernemingsverenigingen, jegens wie maatregelen worden gevraagd, hun zetel of inrichting hebben; ingeval de onderneming of ondernemingsvereniging jegens wie maatregelen worden gevraagd niet in België is gevestigd, wordt het verzoek opgesteld in het Nederlands of in het Frans;

5° de concentraties worden aangemeld in het Nederlands of het Frans, naar keuze van de aanmeldende partijen; de concentratie wordt onderzocht en beoordeeld in de taal van de aanmelding;

6° de volledige of beknopte clementieverzoeken, de immunitetsverzoeken, de clementieverklaringen, alsook de verzoeken om markers worden opgesteld in het Frans, het Nederlands, het Duits, of nog in een andere taal van de Europese Unie overeengekomen tussen de auditeur en de clementie- of immunitetsverzoeker. De bewijselementen worden neergelegd in hun oorspronkelijke taal. Indien deze taal niet het Frans, het Nederlands of het Duits is, kan de auditeur-generaal, de auditeur of de voorzitter van het Mededingingscollege de vertaling ervan vragen in een van deze nationale talen;

7° documenten die bij akten en schriftelijke opmerkingen worden gevoegd, worden ingediend in hun oorspronkelijke taal; ingeval deze taal niet het Nederlands of het Frans is, kan de auditeur-generaal, de auditeur of de voorzitter van het Mededingingscollege de vertaling naar het Nederlands of het Frans opleggen, op straffe van verwijdering uit het dossier;

8° worden opgesteld in de taal van het taalgebied waar de onderneming of ondernemingsvereniging haar betrokken vestiging heeft :

a. de verzoeken om inlichtingen en de beslissingen tot het opeisen van inlichtingen alsmede de antwoorden daarop;

b. de opdrachtbevelen, huiszoekingsmachtigingen en processen-verbaal van huiszoekingen, beslagnemingen en verzegelingen;

c. de processen-verbaal van vaststelling bedoeld in artikel IV.40/1, eerste lid;

9° ingeval de betrokken vestiging is gevestigd in het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad of de onderneming of ondernemingsvereniging geen inrichting heeft in België, worden de in 8° bedoelde documenten opgesteld in de taal gekozen door de auditeur, onverminderd toepassing van paragraaf 1, tweede lid;

10° het uniforme instrument door middel waarvan de verzoeken bedoeld in artikel IV.78/2 en in artikel IV.78/4 worden gericht aan de Belgische Mededingingsautoriteit wordt opgesteld in het Frans, het Nederlands, het Duits, of nog in een andere taal van de Europese Unie overeengekomen tussen de auditeur-generaal en de nationale mededingingsautoriteit aan de oorsprong van het verzoek. De ter kennis te brengen akte of de beslissing die de gedwongen tenuitvoerlegging van de geldboete of de dwangsom toelaat die aan het uniforme instrument is gehecht wordt in de oorspronkelijke taal ervan meegedeeld. Indien deze taal niet het Frans, Nederlands of Duits is, kan de auditeur-generaal de vertaling ervan vragen in een van deze nationale talen of nog in een andere taal van de Europese Unie overeengekomen met de nationale mededingingsautoriteit aan de oorsprong van het verzoek ».

B.3.1. Na de saisine van het Hof is de wet van 3 december 2017 gewijzigd door de wet van 25 december 2023 « tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit » (hierna : de wet van 25 december 2023). Die wet heeft de in het geding zijnde bepaling evenwel niet gewijzigd.

Artikel 11, § 1, 3°, van de wet van 3 december 2017, zoals vervangen door artikel 10 van de wet van 25 december 2023, voorziet thans wel in de mogelijkheid voor de Gegevensbeschermingsautoriteit om « de regels inzake het taalgebruik » op te nemen in het intern reglement van orde. Daarnaast bepaalt artikel 99, derde lid, van de wet van 3 december 2017, zoals ingevoegd door artikel 51 van de wet van 25 december 2023, dat de debatten plaatsgrijpen « in de taal van de procedure gekozen door de partijen, binnen de grenzen bepaald door artikel 41 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken van 18 juli 1966 ».

B.3.2. De wet van 25 december 2023 is in werking getreden drie maanden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 58 van de wet van 25 december 2023), zijnde op 1 juni 2024. Het gewijzigde reglement van interne orde is enkel van toepassing op klachten, bemiddelingsdossiers, verzoeken, inspecties en procedures bij de geschillenkamer die aanvangen na de bekendmaking van het gewijzigde reglement van interne orde in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 56, derde lid, van de wet van 25 december 2023). Voorafgaand aan de bekendmaking moet het gewijzigde reglement van interne orde worden voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 56, eerste en tweede lid, van de wet van 25 december 2023).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van de Federale Overheidsdienst Financiën

B.4.1. De Gegevensbeschermingsautoriteit betwist de ontvankelijkheid van de memorie van de Federale Overheidsdienst Financiën.

B.4.2. Krachtens artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (hierna : de bijzondere wet van 6 januari 1989) kunnen de partijen in het geding voor het rechtscollege dat de verwijzingsbeslissing heeft genomen, binnen 45 dagen na ontvangst van de door de griffier krachtens artikel 77 gedane kennisgeving, een memorie bij het Hof indienen. De bijzondere wet van 6 januari 1989 vereist niet dat zij doen blijken van een belang bij het standpunt dat zij innemen in hun memorie.

B.4.3. Aangezien de Federale Overheidsdienst Financiën zijn memorie tijdig heeft ingediend, is er geen aanleiding om die uit de debatten te weren.

Ten aanzien van de prejudiciële vragen

B.5.1. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 57 van de wet van 3 december 2017 bestaanbaar is met artikel 30 van de Grondwet, in zoverre het de regeling van de proceduretaal in procedures voor de Gegevensbeschermingsautoriteit overlaat aan de Gegevensbeschermingsautoriteit zelf.

Met de tweede prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 57 van de wet van 3 december 2017 bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 30 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling doet ontstaan tussen personen die betrokken zijn in een procedure voor de Gegevensbeschermingsautoriteit en personen die betrokken zijn in een procedure voor de Mededingingsautoriteit, doordat de Gegevensbeschermingsautoriteit de proceduretaal discretionair kan bepalen en wijzigen, terwijl de Mededingingsautoriteit de proceduretaal moet bepalen en wijzigen overeenkomstig de specifieke regels waarin artikel IV.92 van het Wetboek van economisch recht en de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna : de Bestuursstaalwet), voorzien.

B.5.2. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit op vraag van de klager heeft beslist om op grond van artikel 57 van de wet van 3 december 2017 de taal van de procedure te wijzigen van het Nederlands naar het Frans, terwijl de klacht was ingediend in het Nederlands en de procedure tot de behandeling ten gronde in het Nederlands was verlopen.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

B.6.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vragen uitgaan van een verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling. Hij doet gelden dat de in het geding zijnde

bepaling geen afbreuk doet aan de toepasselijkheid van de Bestuurstaalwet. In het bodemgeschil moet volgens hem artikel 41, § 1, van de Bestuurstaalwet worden toegepast, dat bepaalt :

« De centrale diensten maken voor hun betrekkingen met de particulieren gebruik van die van de drie talen waarvan de betrokkenen zich hebben bediend ».

Uit die bepaling volgt volgens hem dat de Gegevensbeschermingsautoriteit de taal moet hanteren die de particulier initieel heeft gekozen. Zij zou niet voorzien in een mogelijkheid om de taal achteraf nog te wijzigen. In ieder geval zou de Gegevensbeschermingsautoriteit niet beschikken over een discretionaire bevoegdheid om de taal te bepalen en te wijzigen.

B.6.2. Het staat in de regel aan het verwijzende rechtscollege om de bepalingen die het toepast, te interpreteren, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling.

B.6.3. De interpretatie van het verwijzende rechtscollege volgens welke de in het geding zijnde bepaling moet worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de Bestuurstaalwet die de toepassing van die laatste wet uitsluit, is niet kennelijk verkeerd. De memorie van toelichting bij de in het geding zijnde bepaling vermeldt immers zonder enig voorbehoud met betrekking tot de toepasselijkheid van de Bestuurstaalwet :

« Dit artikel legt voor de uitoefening van de onderzoeks- en controlebevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit de regel inzake de proceduretaal vast » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2648/001, p. 39).

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

B.7.1. Artikel 30 van de Grondwet bepaalt :

« Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken ».

B.7.2. Artikel 30 van de Grondwet behoudt de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken voor aan de wetgever. Het waarborgt dat over die aangelegenheid wordt beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Hoewel artikel 30 van de Grondwet de normatieve bevoegdheid in die aangelegenheid aldus voorbehoudt aan de wetgever – die de essentiële elementen ervan moet regelen –, sluit het niet uit dat een beperkte uitvoeringsbevoegdheid wordt toegekend. Een dergelijke delegatie is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgelegd.

B.8.1. Krachtens artikel 57 van de wet van 3 december 2017 beschikt de Gegevensbeschermingsautoriteit, wat het bepalen en het wijzigen van de proceduretaal betreft, over een discretionaire bevoegdheid die slechts wordt begrensd door een algemene verwijzing naar de behoeften die eigen zijn aan de zaak. Dat criterium wordt nergens verder ingevuld of afgebakend. Bovendien wordt evenmin verduidelijkt hoe de Gegevensbeschermingsautoriteit verschillende behoeften of belangen tegen elkaar moet afwegen. Aldus verleent de in het geding zijnde bepaling de Gegevensbeschermingsautoriteit een grote beleidsvrijheid inzake de proceduretaal in procedures voor de inspectiedienst en de Geschillenkamer.

B.8.2. De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft overigens effectief een talenbeleid uitgewerkt. Zij heeft op 7 januari 2021 een «Nota talenbeleid gehanteerd door de Geschillenkamer» gepubliceerd waarvan de noodzaak als volgt wordt verantwoord :

« Artikel 57 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna : GBA-wet) geeft een algemene regel weer m.b.t. het taalgebruik en bepaalt aldus het talenbeleid gehanteerd door de diverse diensten van de GBA. Het artikel stelt :

‘ De Gegevensbeschermingsautoriteit hanteert de taal waarin de procedure wordt gevoerd naar gelang van de behoeften die eigen zijn aan de zaak. ’

Het is een regel die zeer algemeen van aard is en aldus op zichzelf onvoldoende duidelijkheid noch rechtszekerheid biedt voor de praktijk. Om deze redenen legt deze nota het talenbeleid van de Geschillenkamer duidelijker vast ».

B.8.3. Uit het voorgaande volgt dat de wetgever in artikel 57 van de wet van 3 december 2017 de essentiële elementen niet zelf heeft geregeld. Die bepaling is bijgevolg niet bestaanbaar met artikel 30 van de Grondwet.

B.9. Het staat aan de wetgever de vastgestelde ongrondwettigheid te verhelpen. Teneinde de behandeling van de procedures voor de inspectiedienst en de Geschillenkamer te waarborgen, dient in afwachting van een wetgevend optreden de Bestuursaalwet naar analogie te worden toegepast op die procedures.

Wat betreft de tweede prejudiciële vraag

B.10. Rekening houdend met het antwoord dat is gegeven op de eerste prejudiciële vraag, behoeft de tweede prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 57 van de wet van 3 december 2017 « tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit » schendt artikel 30 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 november 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen